



INFORME N.º **DFOE-DL-IF-00017-2018**  
13 de diciembre, 2018

INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE  
LA GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN MATEO  
PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

**2018**

## CONTENIDO

<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>5</b>
ORIGEN DE LA AUDITORÍA .....	5
OBJETIVOS.....	6
ALCANCE .....	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	6
METODOLOGÍA APLICADA.....	6
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO .....	7
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	8
<b>2. Resultados .....</b>	<b>9</b>
IMPLEMENTACIÓN DE CONTROLES PARA EL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS Y SU RESGUARDO .....	9
LA PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS .....	17
<b>3. Conclusiones .....</b>	<b>18</b>
<b>4. Disposiciones .....</b>	<b>19</b>
A JAIRO EMILIO GUZMÁN SOTO EN SU CALIDAD DE ALCALDE O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO .....	20
AL CONCEJO MUNICIPAL.....	22

### CUADROS

CUADRO NRO.1 INCUMPLIMIENTO EN PLAZO DE ENTREGA.....	9
CUADRO NRO.2 INCUMPLIMIENTO EN LA CALIDAD DE LA OBRA .....	9

### IMAGENES

IMAGEN NRO 1 ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	8
IMAGEN NRO 2 FOTOGRAFÍAS DE LA BODEGA DE SUMINISTROS.....	14
IMAGEN NRO 3 FOTOGRAFÍAS DE LOS BIENES EN LA BODGA DE SUMINISTROS.....	15
IMAGEN NRO 4 FOTOGRAFÍAS DE LA BODEGA DEL PLANTEL MUNICIPAL.....	15
IMAGEN NRO 5 FOTOGRAFÍAS DEL PLANTEL MUNICIPAL.....	15

## Resumen Ejecutivo

### **¿QUÉ EXAMINAMOS?**

*La gestión municipal en torno a los procedimientos de contratación de bienes y servicios para el cumplimiento de la normativa que lo regula. La auditoría abarcó el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017, el cual se amplió cuando se consideró necesario.*

### **¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?**

*En el periodo 2015-2017 la Municipalidad de San Mateo paso de adjudicar 140 millones a 610 millones, es decir un incremento de un 334%. Adicionalmente, las licitaciones abreviadas presenta un incremento del monto adjudicado desde el 2015 con un 52,95%, 2016 un 68,48%, para alcanzar hasta un 79,19% durante el 2017, por ende, es fundamental que este Gobierno Local cuente con procedimientos y controles para garantizar razonablemente que la gestión se ejecuta con apego a las regulaciones legales y técnicas aplicables, de manera que las inversiones contribuyan con el desarrollo socioeconómico del cantón, así como la satisfacción de las necesidades de la comunidad.*

### **¿QUÉ ENCONTRAMOS?**

*La Municipalidad de San Mateo no aplicó las multas por incumplimiento del plazo de entrega en dos procedimientos de contratación e incumplimiento en la calidad de objeto contractual en uno de los procedimientos de contratación, en ambos casos el monto no cobrado por multas se estima en ¢14.139.500. A su vez, tampoco se procedió con el cobro de la cláusula penal por ejecución tardía por un monto de ¢14.675.000.*

*Por otra parte, de la revisión de 15 procedimientos de contratación, se identificaron debilidades en el respaldo documental de los procedimientos de contratación administrativa en las etapas de planificación, selección de oferentes y ejecución contractual. Es así como en 14 casos no se encontró evidencia en la decisión inicial de la estimación sustentada del costo del objeto contractual. Además, en 9 casos no se encontró el acta de apertura, en 7 casos no se encontró la declaración jurada sobre encontrarse exento de causales de prohibición o estar inhabilitado para contratar con la administración.*

*Tampoco se encontró evidencia en 7 casos de la declaración jurada de encontrarse al día con el pago de impuestos y en 8 de estos no se encontró la evidencia de encontrarse al día con el pago de la seguridad social. Adicionalmente, en ninguno de los casos bajo estudio se encontró el estudio que sustente la razonabilidad del precio. En ese mismo sentido en 9 de los casos, no se encontró el sustento de la evaluación de ofertas, su calificación y la justificación de la oferta con mayor puntaje.*

*Por otra parte, en cuanto a los pagos realizados por la Municipalidad a los adjudicatarios no se encontró evidencia en los expediente sobre la ejecución de estos. Asimismo, en dos procedimientos de contratación de obra no contaban con la orden de inicio en los expedientes administrativos.*

*En lo concerniente a las bodegas y plateles municipales, se determinó que no cuentan con la infraestructura y seguridad necesaria para preservar y ejercer control sobre los bienes almacenados, además, se identificaron bienes hacinados, faltantes de estantería que permita la organización y clasificación de los artículos para su identificación y uso, bienes obsoletos, deteriorados o vencidos.*

*Por último, la Municipalidad de San Mateo no cuenta con un plan de adquisiciones acorde con la normativa, por lo tanto no se encontró evidencia si los 15 procedimientos de contratación responden a una planificación enlazadas con la planificación operativa y estratégica del Gobierno Local.*

### **¿QUÉ SIGUE?**

*Se emiten disposiciones al Alcalde Municipal, para que se elabore, divulgue e implemente con las unidades administrativas y funcionarios competentes, el procedimiento interno que regule cada fase del proceso de adquisición de bienes y servicios.*

*Asimismo, se solicitó ajustar, divulgar e implementar el Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la Municipalidad de San Mateo, de conformidad con el proceso de contratación que actualmente realiza la Municipalidad, considerando los resultados de este informe.*

*Por otra parte, se dispone al Alcalde la emisión de un lineamiento que instruya a las personas y puestos responsables para que se apeguen a la normativa en materia de cobro por concepto de multas y cláusulas penales; así como sobre el orden de inicio, prórrogas del plazo y suspensión de este, apegado a la normativa vigente en contratación administrativa.*

*Además se solicita al Alcalde, elaborar, divulgar e implementar, un mecanismo de control y seguridad, para la administración de las bodegas, así como el ingreso y salida de bienes adquiridos, de manera que se logren las condiciones adecuadas en infraestructura y mantenimiento.*

*En ese mismo sentido se solicita elaborar, aprobar, divulgar e implementar con las unidades administrativas y funcionarios competentes, un plan de adquisiciones alineado con la planificación municipal.*

*Finalmente se solicita al Consejo Municipal, analizar y resolver, en función de las atribuciones establecidas en el Código Municipal, las propuestas que presente el Alcalde en cuanto al Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la Municipalidad.*

## **INFORME N.º DFOE-DL-IF-00017-2018**

### **DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE FISCALIZACIÓN DE SERVICIOS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

### **INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LA GESTIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN MATEO PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS**

## **1. Introducción**

---

### **ORIGEN DE LA AUDITORÍA**

---

- 1.1. Para el logro de los objetivos y metas institucionales en las entidades públicas, se requiere que la gestión de adquisiciones esté directamente vinculada a éstas, con el fin de adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.
- 1.2. Para lo anterior, se promulgó como instrumentos fundamentales la Ley de Contratación Administrativa N.º 7494 y su Reglamento (Decreto Ejecutivo N.º 33411). Estos documentos constituyen las normas generales reguladoras del proceso de contratación administrativa, cuyo objetivo es promover e introducir mejoras en la administración de los recursos públicos.
- 1.3. Para el desarrollo de estos procesos de contratación, complementariamente, el control interno es utilizado como una herramienta para que la administración, obtenga una seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales y esté en capacidad de informar sobre su gestión a las personas interesadas en ella.
- 1.4. Como parte fundamental para el eficaz desarrollo de los procesos de contratación, la planificación y adquisición de bienes y servicios, debe garantizar objetividad, transparencia y el fiel cumplimiento de los principios básicos de la contratación administrativa que regulan el sector público, lo cual hace necesario un control efectivo respecto de este proceso; sobre todo por la cantidad de recursos que se destinan a la atención de los requerimientos, a lo interno de la municipalidad como de la comunidad.
- 1.5. Esto hace necesario que se ejecute una fiscalización oportuna y constante de los controles implementados en relación con el proceso de adquisición de

bienes y servicios, por lo que la presente auditoría pretende el fortalecimiento de la gestión en la ejecución de los procedimientos de contratación administrativa, en sus diversas fases, con el fin de mitigar los riesgos asociados a dicho proceso.

- 1.6. La auditoría se realizó de conformidad con las competencias conferidas al Órgano Contralor en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, en los numerales 17, 21, 26 y 37 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y en cumplimiento del programa anual de trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE).

## **OBJETIVOS**

---

- 1.7. Analizar la gestión municipal en torno a los procesos de adquisición de bienes y servicios para cumplir con la normativa que los regula.

## **ALCANCE**

---

- 1.8. El estudio comprenderá la evaluación de la gestión del procedimiento de contratación administrativa junto con los procesos de inventario bajo la tutela de la proveeduría institucional, para el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, el cual se amplió cuando se consideró necesario.

## **CRITERIOS DE AUDITORÍA**

---

- 1.9. Los criterios de evaluación aplicados en la presente auditoría se comunicaron verbalmente al Alcalde y Proveedor Municipal de la Municipalidad de Mateo el 07 de agosto y mediante oficio DFOE-DL-1164(11508)-2018 del día 13 de agosto del presente año. Sobre dichos criterios de evaluación no se recibieron observaciones por parte de las autoridades competentes de ese gobierno local.

## **METODOLOGÍA APLICADA**

---

- 1.10. La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgadas mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General, N.º R-DC-64-2014, publicada en La Gaceta N.º 184 de 25 de setiembre de 2014; con el Manual General de Fiscalización Integral, Resolución R-DC-13-2012 de 3 de febrero de 2012; con el Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) mediante memorando interno N.º DFOE-0028 del 24 de febrero de 2012 y con otra normativa conexas.
- 1.11. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios de la proveeduría institucional, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa institución.

- 1.12. Además, se emplearon entre otras técnicas de auditoría, las siguientes;
- a. Análisis de la normativa legal y técnica aplicable en congruencia con los objetivos de la presente auditoría.
  - b. Solicitudes de información mediante oficios dirigidos al Alcalde y al Proveedor, con el fin de contar con datos suficientes y suministrados por la propia administración municipal para la realización de los análisis respectivos.
  - c. Aplicación de entrevistas a funcionarios de la Proveeduría Municipal relacionados con el proceso de adquisición de bienes y servicios de la Municipalidad.
  - d. Aplicación de la metodología de análisis de expedientes, diseñada por la Contraloría General de la República, con la cual se realiza la verificación con 93 ítems que considera las 3 fases del proceso de contratación en términos de la planificación, el desarrollo de los procedimientos y la ejecución contractual.
  - e. Revisión de la información contenida en los sistemas de información de la Contraloría General de la República, respecto de ese gobierno local en los temas objeto de análisis.
  - f. Uso de herramientas automatizadas para el procesamiento y el análisis de datos.
  - g. Revisión selectiva de 15 expedientes de contratación administrativa para el período 2017-2018 objeto de estudio. Los cuales fueron seleccionados de un total de 52 conforme a la técnica estadística basada en la Ley de Benford<sup>1</sup>.

#### **GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO**

---

- 1.13. El Código Municipal establece que las municipalidades podrán utilizar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por ese Código y la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.
- 1.14. Para desarrollar el proceso de contratación administrativa, se deben de realizar varias actividades que inician con la planificación de compras, hasta llegar a la ejecución, fiscalización e informe de cierre. Las diferentes actividades se pueden visualizar en la imagen N°1.

---

<sup>1</sup> A partir del conjunto de los montos adjudicados se identifica si los datos siguen un comportamiento natural, posteriormente se examinan aquellos datos cuyas señales de alerta indican dónde poner mayor atención en la auditoría.

Imagen N.º 1  
Etapas del procedimiento de contratación



Fuente: Generación propia CGR

### COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.15. La comunicación preliminar de los resultados, conclusiones y disposiciones producto de la auditoría a la que alude el presente informe, se llevó a cabo en las instalaciones de la Contraloría General de la República, el 4 de diciembre de 2018, con la participación de los funcionarios: Lic. Jairo Emilio Guzmán Soto, Alcalde Municipal, Lic. Heriberto Berrocal Carvajal, Proveedor Municipal, Sr. Luis Ángel Fuentes Canales, Presidente del Concejo Municipal y Licda. Ana Lucrecia Montero Jiménez, Auditora Interna.
- 1.16. El borrador de este informe se comunicó mediante oficio DFOE-DL-1716(17346)-2018 del 4 de diciembre 2018 y dirigido a la Alcaldía de la Municipalidad de San Mateo. Lo anterior, con el propósito de que formularan y remitieran a la Contraloría General, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, las observaciones que consideraran pertinentes sobre su contenido, con la respectiva documentación de respaldo.
- 1.17. En el plazo definido para la presentación de dichas observaciones, el Alcalde de la Municipalidad de San Mateo mediante correo electrónico del 11 de diciembre del 2018 y recibido en esta Contraloría General con el Número de Ingreso 32452-2018, manifestó su aprobación al borrador de informe y no presentó observaciones.

## 2. Resultados

### IMPLEMENTACIÓN DE CONTROLES PARA EL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS Y SU RESGUARDO

#### Falta de cobro de multas por incumplimientos en los contratos de la Municipalidad de San Mateo

2.1. De los 15 expedientes de contratación revisados, se determinaron deficiencias en el procedimiento 2017LA-000006-01 y 2017LA-000007-01. En ambos procedimientos se observó un incumplimiento en el plazo de entrega de lo contratado, mientras que en el segundo además se identificó incumplimiento en la calidad del objeto contractual. Para tales procedimientos no se realizó ningún cobro por concepto de multas<sup>2</sup> y cláusulas penales<sup>3</sup>, en cuyo caso la suma de ambos incumplimientos, considerando la multa y la cláusula penal suman alrededor de ₡28 millones, tal y como lo establecían los carteles de licitación.

Cuadro N.º 1  
Municipalidad de San Mateo  
Incumplimiento en plazo de entrega

Procedimiento Contratación	Concepto de multa	Desfase de plazo	Monto de la Multa (días hábiles)	Monto cláusula penal (días naturales)	Total
2017LA-000006-01 contrato obra pública 00008-2017	Plazo de entrega	8 días hábiles/ 10 días naturales	₡ 1 400 000,00	₡ 3 500 000,00	₡ 4 900 000,00
2017LA-000007-01 contrato obra pública 00009-2017	Plazo de entrega	32 días hábiles/ 44 días naturales	₡ 7 152 000,00	₡ 11 175 000,00	₡ 18 327 000,00

Fuente: Generación propia del Órgano Contralor.

Cuadro N.º 2  
Municipalidad de San Mateo  
Incumplimiento en la calidad de la obra

Procedimiento Contratación	Concepto de multa	Desfase de calidad	Monto de la Multa por calidad	Monto cláusula penal	Total
2017LA-000007-01 contrato de obra pública 00009-2017	Incumplimiento calidad objeto contractual (resistencia 210 kg/cm <sup>2</sup> )	Aceras	₡ 3 725 000,00	NA	₡ 3 725 000,00
		Promedio 147 kg/cm <sup>2</sup>			
		Calle La Libertad			
		Cunetas	₡ 1 862 500,00	NA	₡ 1 862 500,00
		Promedio 189 kg/cm <sup>2</sup>			

Fuente: Generación propia del Órgano Contralor.

<sup>2</sup> Multa por plazo de entrega: 0,5% por día hábil de atraso. Multa por calidad de la obra: 25% del costo de la obra.

<sup>3</sup> Cláusula penal: 1% por día natural de atraso hasta un máximo del 25%.

- 2.2. Sin embargo, de acuerdo a las Normas de Control Interno en sus numerales 4.5 y 4.5.2 hacen referencia al deber del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, para establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda.
- 2.3. Asimismo, el RLCA, establece en su artículo N° 47 la potestad de establecer en el cartel, el pago de multas por defectos en la ejecución del contrato. Todo lo anterior con arreglo a criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Al igual el artículo N°50 en cuanto al establecimiento de la cláusula penal por ejecución tardía o prematura de las obligaciones contractuales.
- 2.4. Por otra parte, en los carteles de contratación, la Administración Municipal dispuso la aplicación de multas al adjudicatario en los siguientes casos:
- Multa por incumplimiento en plazos de entrega: 0,5% del monto total de la factura por cada día hábil de atraso.
  - Multa por entregas incompletas: 0,5% del monto total de la factura por cada día hábil que tarde el adjudicatario en completar la entrega tal y como le fue requerida.
  - Multa por incumplimiento en la calidad del objeto contractual: 25% del valor del objeto entregado, sin perjuicio del deber de reposición que tiene el adjudicatario.
  - Cláusula penal: procede por ejecución tardía o prematura de las obligaciones contractuales. El cobro por cláusula penal será de un uno por ciento (1%) del monto total adjudicado por cada día natural de atraso hasta un máximo de 25% del precio total.
- 2.5. La condición descrita es el resultado de la falta de acción por parte de la Municipalidad para ejercer el control y la posterior aplicación de multas y clausulas penales, aunado a la falta de reglamentación y procedimientos internos que guíen la labor de los diferentes actores institucionales.
- 2.6. De acuerdo con los incumplimientos identificados en los procedimientos de contratación en perjuicio de la Municipalidad de San Mateo y en última instancia contra los habitantes del cantón se enumeran a continuación las siguientes afectaciones:
- Entrega tardía de las obras, demorando su uso por parte de los munícipes, así como atrasos de la planificación municipal, con incidencia en su gestión por los atrasos acaecidos sin justificación alguna.
  - Pérdida de confianza y credibilidad de los representantes municipales ante los habitantes del cantón debido al retraso en la entrega de las obras sin justificación alguna, lo que genera un impacto en el desarrollo local.
  - Pérdida de ingresos debido a la ausencia del trámite para el cobro de las multas y la cláusula penal.

- Probable recepción de bienes y servicios que no sean de la calidad requerida, sumado a una entrega inoportuna que no corresponda a las necesidades inicialmente planteadas.

### Faltante de documentación en los procedimientos de contratación administrativa

- 2.7. En cuanto al proceso de contratación administrativa llevado a cabo por la Municipalidad de San Mateo, se determinó la existencia de 52 procedimientos en total durante el periodo 2017. De ese total se revisaron 15 procedimientos de compra de bienes y servicios correspondientes al periodo 2017. Los procedimientos se revisaron mediante la aplicación de una herramienta de control interno con 93 ítems, correspondientes a los requerimientos mínimos que se deben seguir en los procedimientos de contratación administrativa.
- 2.8. La evaluación permitió identificar la ausencia de documentos en los procedimientos de contratación en las etapas de planificación, selección de oferentes y ejecución contractual, de acuerdo con lo indicado en la normativa. Además en ninguno de los 15 casos se encontró evidencia en la decisión inicial sobre la estimación sustentada del costo del objeto contractual. Por otra parte, en cuanto a la selección de oferentes en 9 de los procedimientos no se encontró el acta de apertura donde se indique la presentación de las ofertas, cantidad de participantes, así como tampoco las ofertas que ingresaron en plazo o fuera de este.
- 2.9. Adicionalmente, en 7 de los procedimientos de contratación no se encontró la declaración jurada que sustentará la condición de los oferentes de no estar afectado por ninguna causal de prohibición o encontrarse inhabilitado para contratar con la administración. En cuanto al pago de impuestos nacionales, 7 de los procedimientos de contratación no cuentan con la declaración jurada de encontrarse al día con el pago de los impuestos nacionales y en 8 casos no se encontró evidencia de las certificaciones que establecen el pago al día de la seguridad social.
- 2.10. Asimismo en ninguno de los casos bajo estudio se encontró los estudios de razonabilidad de precios como sustento de los montos sugeridos por los oferentes, a su vez, la Administración adujo la ausencia de apelaciones o protestas por parte de los oferentes por precio ruinoso o inaceptable en los procedimientos de contratación bajo análisis, sin embargo, en el procedimiento de contratación 2017LA-000007-01, uno de los oferentes presentó un oficio con observaciones previo a la apertura de ofertas (folio N° 79 y siguientes del expediente de contratación administrativa), donde sustentaba el precio ofertado por el Adjudicatario como “insuficiente” para hacer frente a la contratación debido al costo de los materiales y los requerimientos del cartel.
- 2.11. Además, en 9 procedimientos de contratación no se encontró evidencia de la evaluación de las ofertas, su calificación y la justificación de la oferta con mayor puntaje. En ese mismo sentido, ninguno de los 15 procedimientos de

contratación se encontró evidencia de los pagos realizados por la Municipalidad a los adjudicatarios como resultado de la contratación, los registros de pago se encontraban en custodia por el Área Financiera y Contable. En cuanto a la ejecución contractual, no se encontró en 10 de los procedimientos de contratación alguna indicación sobre el cobro de multas o cláusula penal en caso de incumplimientos contractuales.

- 2.12. Por su parte, en el procedimiento de contratación 2017LA-000007-01, se remitió información sobre, la suspensión de plazo de la obra durante el desarrollo de la misma y la prórroga concedida por la Municipalidad al contratista, sin embargo en ambos casos la información no estaba consignada en el expediente administrativo. Por último, en dos procedimientos de contratación, el expediente administrativo no contaba con la orden de inicio.
- 2.13. Las situaciones identificadas no son congruentes con lo establecido en el artículo N.º 15 de la Ley General de Control Interno, con el deber de documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, la protección y conservación de todos los activos institucionales, el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución, la conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.
- 2.14. Por otra parte, el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) en su artículo N.º 65, establece la obligación de toda oferta de contener; declaración jurada que se encuentra al día en el pago de los impuestos nacionales, declaración jurada de que el oferente no está afectado por ninguna causal de prohibición y la certificación que se encuentra al día en el pago de las obligaciones obrero patronales con la CCSS.
- 2.15. En lo que se refiere a la protección de la administración ante incumplimientos del adjudicatario; el RLCA, establece en su artículo N.º 47 la potestad de establecer en el cartel, el pago de multas por defectos en la ejecución del contrato. Todo lo anterior con arreglo a criterios de proporcionalidad y razonabilidad. Al igual el artículo N.º 50 en cuanto al establecimiento de la cláusula penal por ejecución tardía o prematura de las obligaciones contractuales.
- 2.16. Con respecto a los estudios de razonabilidad del precio según el artículo N.º 30 del RLCA, se indica como precio inaceptable cualquiera de las siguientes condiciones; un precio ruinoso o no remunerativo para el oferente, precio excesivo comparado con los precios normales de mercado, precio que excede la disponibilidad presupuestaria y un precio producto de una práctica colusoria o de comercio desleal.
- 2.17. Además, el RLCA en su artículo N.º 78 establece la necesidad de que el funcionario encargado de la Proveeduría Institucional elabore el acta de apertura de ofertas, haciendo constar sus datos generales, así como cualquier

incidencia relevante del acto. Sobre la evaluación de las ofertas el RLCA específica en su artículo N.º 144 el requerimiento de realizar la convalidación de la oferta que resulte mejor posicionada de la evaluación realizada antes de dictar el acto de adjudicación.

- 2.18. En cuanto a la documentación que la Administración debe girar al adjudicatario de acuerdo al artículo N.º 200 del RLCA, la orden de inicio del contrato deberá girarse dentro del plazo establecido en el cartel, y a falta de estipulación cartelaria, lo hará dentro de los quince días hábiles siguientes contados a partir de la notificación a la entidad contratante del refrendo o de que se dé la aprobación interna, según corresponda y la misma normativa establece la extensión del plazo cuando medie resolución razonada exponiendo los motivos calificados para ello y ésta se adopte antes del vencimiento del plazo inicial.
- 2.19. Referido a las suspensiones de plazo, el RLCA en su artículo N.º 207 establece la posibilidad para la Administración, de oficio o a petición del contratista, suspender el plazo del contrato por motivos de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditados en el expediente, mediante acto motivado, en el cual se estipule a cargo de quien corren las medidas de mantenimiento de lo hecho hasta ese momento.
- 2.20. Las condiciones indicadas obedecen a la carencia de normativa y procedimientos internos vigentes y específicos, así como de un reglamento que regule el proceso de contratación de bienes y servicios, que orienten la ejecución de sus funciones y permitan que las operaciones en esa materia se conduzcan de manera uniforme, efectiva y coordinada. Además, a la falta de capacitación en materia de contratación administrativa de los funcionarios que participan en todo el proceso de compra bienes y servicios de la Municipalidad. Adicionalmente, la falta de sanciones ante incumplimientos de lo estipulado en la norma favorece su omisión.
- 2.21. En consecuencia, la carencia de la documentación identificada, propicia riesgos para la Administración, en cuanto a:
- Incumplimiento de requisitos legales y técnicos aplicables.
  - Expediente administrativos incompletos respecto a las actuaciones en los procedimientos de contratación.
  - Potencial grado de ineficiencia en el desarrollo de los procedimientos de contratación de obra debido al incumplimiento de la administración en girar la orden de inicio de las obras de acuerdo con lo establecido en la normativa, lo que acarrea retrasos en la ejecución de estas sin justificación alguna.
  - Finalmente, puede afectar la toma de decisiones a causa de las debilidades relacionadas con la documentación que respalda los diferentes procedimientos de contratación.

## Debilidades de control en la custodia y almacenamiento de bienes en las bodegas y planteles municipales

- 2.22. De las vistas realizadas a las bodegas y planteles de la Municipalidad de San Mateo, se logró determinar que dichos sitios no cuenta con la infraestructura y seguridad necesaria para preservar y ejercer un estricto control sobre los bienes almacenados y para su despacho.
- 2.23. Adicionalmente, en el almacén de suministros se identificaron bienes hacinados, faltante de estantería que permita la organización y clasificación de los artículos para su identificación y uso, bienes obsoletos, deteriorados o vencidos, entre ellos cintas para impresoras y activos en desuso. En la imagen N.º 2, 3, 4 y 5, se presentan imágenes de las condiciones indicadas en esos almacenes.

Imagen N.º 2  
Municipalidad de San Mateo  
Condiciones de la bodega de almacenamiento de suministros  
y productos de limpieza.



Fuente: Fotografías tomadas por el equipo auditor.

Imagen N.º 3  
Municipalidad de San Mateo  
Condiciones de almacenamiento de los bienes municipales  
en la bodega de suministros.



Fuente: Fotografías tomadas por el equipo auditor.

Imagen N.º 4  
Municipalidad de San Mateo  
Condiciones de los bienes municipales almacenados en la  
bodega del Plantel Municipal.



Fuente: Fotografías tomadas por el equipo auditor.

Imagen N.º 5  
Municipalidad de San Mateo  
Condiciones en el plantel municipal, donde se pueden encontrar  
remanentes de compras de materiales de construcción, así  
como equipo y repuestos en desuso, entre otros.



- 2.24. Sobre las debilidades identificadas, el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en su artículo N.º 227, hace referencia a las Proveedurías Institucionales como las competentes para conducir los procedimientos de contratación administrativa que interesen a la respectiva institución, así como para realizar los procesos de almacenamiento y distribución o tráfico de bienes y llevar un inventario permanente de todos sus bienes en los casos en que proceda.
- 2.25. De igual manera, el artículo N.º 15 de la Ley General de Control establece que se debe de documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, la protección y conservación de todos los activos institucionales, el diseño y uso de documentos y registros que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución, la conciliación periódica de registros, para verificar su exactitud y determinar y enmendar errores u omisiones que puedan haberse cometido.
- 2.26. Adicionalmente, la Ley General de Control Interno en sus artículos N.º 2, 7 y 10 y las Normas de Control Interno para el Sector Público N.º 1.1 y 1.2, señalan que las entidades deben disponer de sistemas de control interno, aplicable, completo, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales que protejan y conserven el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.
- 2.27. Sumado a lo anterior, la norma 4.3.3 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, señala que se debe de disponer y vigilar la aplicación de las regulaciones y los dispositivos de seguridad que se estimen pertinentes según la naturaleza de los activos y la relevancia de los riesgos asociados, para garantizar su rendimiento óptimo y su protección contra pérdida, deterioro o uso irregular.
- 2.28. Al respecto se identificó que, las debilidades detectadas relacionadas con la recepción y custodia de los bienes almacenados, obedecen básicamente, a la carencia de normativa y procedimientos internos vigentes y específicos, que orienten la ejecución de sus funciones y permitan que las operaciones en esa materia se conduzcan de manera uniforme y efectiva; y no se base únicamente en la aplicación de prácticas y rutinas administrativas de los funcionarios.
- 2.29. En consecuencia, las situaciones descritas, podrían provocar la obsolescencia y deterioro de los materiales y suministros almacenados en los distintos recintos dispuestos por esa municipalidad, así como; eventuales pérdidas, desperdicios, hurtos, o manejos irregulares de los bienes almacenados, con el consecuente perjuicio económico para la institución.

---

## LA PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE COMPRAS DE BIENES Y SERVICIOS

---

### Debilidades en el proceso de planificación institucional para compras de bienes y servicios

- 2.30. En la Municipalidad de San Mateo el proceso adquisición de bienes y servicios, no cuenta con un plan de adquisiciones estructurado según lo establecido por la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, sino que el programa existente, se limita a indicar el contenido presupuestario asignado durante el año en las partidas y subpartidas de servicios, materiales y suministros; intereses y comisiones; y bienes duraderos, omitiendo información respecto al tipo de bien, obra o servicio a contratar, monto estimado, período estimado del inicio de los contratación, fuente de financiamiento, entre otros de relevancia para referenciar con precisión el objeto a contratar.
- 2.31. También dicho proceso no está debidamente vinculado a la planificación institucional. Así se demostró a partir del análisis efectuado en 15 procedimientos de contratación administrativa, del periodo 2017, los cuales no contaban para la totalidad de los casos, de evidencia que respalde si las compras responden a una planificación, y si esas adquisiciones se encuentran enlazadas con la planificación operativa y estratégica del Gobierno Local.
- 2.32. Las condiciones referidas, se anteponen a lo establecido en la LCA N°. 7494 y el RLCA, en sus artículos N.º 7 y 8 de cada una de ellas, donde se indica que la justificación del inicio del procedimiento de contratación deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazos, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda y en cuanto a que en el primer mes de cada período presupuestario, los órganos y entes sujetos a las regulaciones de esta Ley darán a conocer el programa de adquisiciones proyectado. Asimismo señala que la Administración procurará incluir en el Programa de Adquisiciones al menos, la siguiente información:
- I. Tipo de bien, servicio u obra por contratar.
  - II. Proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación.
  - III. Monto estimado de la compra.
  - IV. Período estimado del inicio de los procedimientos de contratación.
  - V. Fuente de financiamiento.
  - VI. Cualquier otra información complementaria que contribuya a la identificación del bien o servicio.
- 2.33. Además, es preciso señalar que las Normas de Control Interno en sus numerales 4.5 y 4.5.2 hacen referencia al deber jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, para establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda, además sobre la responsabilidad de la

administración de ejecutar las acciones pertinentes para garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones y cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

- 2.34. Las debilidades identificadas en la gestión corresponden básicamente a la falta de un proceso sistematizado para que las unidades formulen en el año un detalle de sus necesidades con el cual se elabore un plan de compras institucional de conformidad con lo establecido en la normativa, y que estas se vinculen desde su inicio con la planificación de corto, mediano y largo plazo.
- 2.35. En consecuencia la inadecuada planificación de las compras limita a la entidad para identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios; y diseñar estrategias de contratación que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación, lo que ocasiona que la adquisición de bienes y servicios se efectuó de manera recurrente por medio de los mecanismos de excepción a los procedimientos de concurso establecidos en la Ley de Contratación Administrativa.
- 2.36. Además, la ausencia de una planificación institucional que determine las necesidades de bienes y servicios, así como de los proyectos que se quieren desarrollar dentro del cantón, ocasiona que se elaboren y ejecuten contrataciones que pueden resultar innecesarias e insuficientes, y que no satisfacen las necesidades reales. Además, propicia las ampliaciones de los contratos, así como posibles procesos de indemnización a adjudicatarios.
- 2.37. Como resultado de la problemática municipal en cuanto a la planificación institucional, se identificó el procedimiento de contratación 2013LA-000003-08 del año 2013. En este procedimiento se realizó la ampliación del Skate Park junto con la adquisición del equipo para la práctica del deporte y los implementos de seguridad del mismo; sin embargo, durante el desarrollo de la presente Auditoría se encontró con el equipo almacenado en la bodega de suministros y con pérdida de algunos de los bienes adquiridos. Al respecto, la Administración señaló como la razón principal para mantener los artículos en la bodega; la dificultad de contar con un funcionario municipal encargado de los activos en el Skate Park, para su custodia y préstamo a los posibles interesados, está problemática es latente desde su adquisición, debido a no haber sido contemplado en la planificación.

## 3. Conclusiones

---

- 3.1. El cobro de las multas por incumplimientos contractuales no constituye un fin en sí mismo, por el contrario se establece con la finalidad de desmotivar al adjudicatario a incumplir aspectos tales como; entregas fuera de plazo, obras incompletas o con defectos en su calidad, sin embargo, cuando por diversas razones las multas no son ejecutadas a pesar de los incumplimientos, la

Administración Municipal deja de percibir montos económicos que eventualmente podrían utilizarse para subsanar los problemas vinculados con las obras entregadas en condiciones distintas a las pactadas en los carteles de contratación. Es óbice la responsabilidad de los funcionarios municipales encargados de las obras, su ejecución y protección del patrimonio municipal en la ejecución de las multas y la cláusula penal cuando corresponda.

- 3.2. El faltante de documentación en los procedimientos de contratación, deja a merced a la Administración Municipal respecto a los adjudicatarios, a razón de no contar con el sustento documental que permita la defensa de los intereses municipales respecto a las obras que contrate la Municipalidad, afectando en última instancia a los munícipes quienes reciben obras cuyo uso, utilidad o destino se ve comprometido, a la vez que debilita la solidez del actuar municipal y la gestión de esta.
- 3.3. La falta de procedimientos y manuales que guíen la labor municipal acarrea errores en la fiscalización de la ejecución contractual, lo cual puede impactar en los recursos de la institución para desarrollar obras en los plazos y calidad requeridos, imposibilitando cumplir con sus objetivos.
- 3.4. La ausencia de procedimientos y manuales para los trabajos desarrollados en las bodegas municipales deja a la institución ante un proceder a discreción del funcionario encargado, lo cual conlleva una serie de riesgos asociados que podrían debilitar la gestión de los inventarios y por ende afectar el desempeño de la municipalidad en general.

## 4. Disposiciones

---

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución N.º R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta N.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016.

- 4.3. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

**A JAIRO EMILIO GUZMÁN SOTO EN SU CALIDAD DE ALCALDE O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO**

---

- 4.4. Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

- 4.5. Emitir, divulgar e implementar un lineamiento, con el propósito de que se cumpla la normativa en materia de cobro por concepto de multas y cláusulas penales; específicamente en cuanto al plazo de entrega de lo contratado y al cumplimiento en la calidad del objeto contractual, según exige la normativa de contratación administrativa.

Remitir a la Contraloría General oficio donde se indique la fecha en que se giró el citado lineamiento a las personas y puestos responsables, en un plazo máximo de un (1) mes calendario contado a partir de la fecha de notificación del informe. (Ver párrafos del 2.1 al 2.6).

- 4.6. Elaborar, divulgar e implementar con las unidades administrativas y funcionarios competentes, el procedimiento interno que regule cada fase del proceso de adquisición de bienes y servicios, según lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento y demás normativa conexas, a fin de que el proceso en esa Municipalidad considere, al menos:

- a. La descripción de las actividades a realizar en cada una de las fases (planificación, procedimientos de selección del contratista y ejecución contractual).
- b. La designación oficial del personal participante en cada una de las fases, actividades y tareas.
- c. Los plazos de cumplimiento y niveles de aprobación requeridos para cada una de las fases.
- d. La definición de los mecanismos de control que regulen cada actividad de las fases del proceso.
- e. Las políticas de conformación y documentación de los expedientes de contratación administrativa.
- f. La estimación actualizada del costo del objeto.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, esa Alcaldía deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, a más tardar el 31 de mayo de 2019, un oficio haciendo constar que el procedimiento interno fue elaborado y divulgado; y al

30 de agosto del 2019 un oficio en el cual se haga constar la implementación del documento en mención. (Ver párrafos del 2.1 al 2.21 y 2.30 al 2.37).

- 4.7. Ajustar, divulgar e implementar el Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la Municipalidad de San Mateo, ajustándolo con el proceso de contratación que actualmente realiza la Municipalidad, entre otros aspectos que considere la administración de acuerdo con los resultados de este informe; y someterlo mediante oficio a la aprobación del Concejo Municipal de San Mateo. Posterior a la aprobación del Concejo, publicarlo en el diario oficial La Gaceta.

Para dar cumplimiento a esta disposición deberá remitirse al Área de Seguimiento de Disposiciones, a más tardar el 30 de mayo del 2019, el oficio con que se sometió a la aprobación del Concejo y al 28 de junio la valoración de dicho reglamento por parte del Concejo Municipal; y al 16 de agosto, el oficio en que conste el número de La Gaceta en la cual se publicó lo pertinente y al 1 de noviembre, un oficio en que acredite su implementación (Ver párrafos del 2.7 al 2.20).

- 4.8. Emitir, formalizar, divulgar e implementar un lineamiento que instruya a las personas y puestos responsables para que se apeguen a la normativa en materia de orden de inicio, prórrogas del plazo y suspensión de este; específicamente en cuanto a los plazos de presentación de esos documentos y la incorporación de los mismos al respectivo expediente, según exige la normativa de contratación administrativa.

Remitir a la Contraloría General un oficio donde se indique la fecha en que se giró el citado lineamiento a las personas y puestos responsables, en un plazo máximo de un (1) mes calendario contado a partir de la fecha de notificación del informe. (Ver párrafo 2.7 al 2.21 de este informe).

- 4.9. Elaborar, divulgar e implementar, el mecanismo de control y seguridad para la administración de las bodegas, así como el ingreso y salida de bienes adquiridos, de manera que se logren condiciones adecuadas en infraestructura y almacenamiento.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, esa Alcaldía deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, a más tardar el 30 de abril de 2019, un oficio haciendo constar que el mecanismo de control y seguridad fue elaborado y divulgado; y al 31 de julio del 2019 un oficio en el cual se haga constar la implementación del documento en mención. (Ver párrafos del 2.22 al 2.29).

- 4.10. Elaborar, divulgar e implementar con las unidades administrativas y funcionarios competentes, el plan de adquisiciones correspondiente al año 2020, alineado con la planificación municipal, que considere al menos:
- Tipo de bien, servicio u obra por contratar.
  - Proyecto o programa dentro del cual se realizará la contratación.

- c. Monto estimado de la compra.
- d. Período estimado del inicio de los procedimientos de contratación.
- e. Fuente de financiamiento.

Para dar por acreditado el cumplimiento de esta disposición, esa Alcaldía deberá remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República, a más tardar el 31 de octubre de 2019, un oficio haciendo constar que el plan fue elaborado y divulgado; y al 2 de diciembre de 2019 un oficio que permita determinar la vinculación de dicho plan con la planificación municipal. (Ver párrafos del 2.30 al 2.37)

#### **AL CONCEJO MUNICIPAL**

---

- 4.11. En función de lo establecido en el artículo 13 del Código Municipal, de que son atribuciones del Concejo, entre otras, dictar los reglamentos de la corporación, organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales, celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos competencia del Alcalde, se giran las siguientes disposiciones a ese órgano colegiado.
- 4.12. Analizar y resolver, en función de las atribuciones establecidas en el Código Municipal, las propuestas que presente el Alcalde en cuanto al Reglamento Interno de Contratación Administrativa de la Municipalidad de San Mateo. Para acreditar el cumplimiento de esta disposición, se debe remitir al Área de Seguimiento de Disposiciones, a más tardar dos meses después de recibido el respectivo reglamento por parte del Alcalde, copia del acuerdo adoptado respecto a la normativa correspondiente (Ver párrafos del 2.1 al 2.15 y del 2.21 al 2.26).

---

Licda. Vivian Garbanzo Navarro  
**Gerente de Área**

---

Máster. Yorleny Rojas Ortega  
**Asistente Técnico**

---

Lic. Gustavo Picado Schmidt  
**Coordinador**

---

Lic. Greivin Porras Rodríguez  
**Colaborador**